

Government  
Institute for  
Economic Research

# Valmisteluraportit 7

Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen  
näkökulmasta



# VATT VALMISTELURAPORTIT

7

## Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta

Antti Moisio

ISBN 978-951-561-965-5 (nid.)  
ISBN 978-951-561-966-2 (PDF)

ISSN 1798-0305 (nid.)  
ISSN 1798-0313 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Government Institute for Economic Research  
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Oy Nord Print Ab  
Helsinki, maaliskuu 2011

Kansi: Niilas Nordenswan

# Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
VATT Valmisteluraportit 7/2011

Antti Moisio

## Tiivistelmä

Tässä raportissa vertaillaan Helsingin metropolialueelle esitettyjä hallintomalleja taloustutkimuksen näkökulmasta. Yleinen päätelmä on, että kaikki julkisuudessa käsitellyt vaihtoehdot voisivat ratkaista metropolialueen keskeisiä ongelmia. Pääkaupunkiseudun suurten kuntien yhdistyminen olisi kaksipuolista mallia suoraviivaisempi ratkaisu, jolla silti voitaisiin kattaa huomattava osa metropolialueesta. Kuntien yhdistymiseen liittyy kuitenkin kustannusten kasvuun liittyviä riskejä. Kaksipuolainen hallintomalli sopii parhaiten laajan alueen hallintomalliksi. Mallin keskeisenä puutteena on kuitenkin riski hallinnollisen työn lisääntymisestä ja tehottomasta päätöksenteosta. Kuntien välisen maankäyttöä ja asumista koskevan yhteistyön tiivistäminen pitäisi asettaa Helsingin seudun lähitulevaisuuden vähimmäistavoitteeksi.

Asiasanat: kuntatalous, kuntien yhdistyminen, metropolihallinto

JEL-luokittelu: H1, H7

## Abstract

This paper comments the recent proposals to reform the metropolitan governance in the Greater Helsinki Region. The merger of the biggest cities in the region could be recommended if the merger can be shown to lead to efficiency gains and internalised externalities. However, it is to be noted that with mergers there is a risk of the opposite development. The proposal to form a second tier of local government is problematic because two tiers of government may result in duplication of administrative costs and because the decision-making in two-tier systems is likely to be less transparent than single tier of government. Finally, the present fragmented municipal structure could still be a serious alternative, but the municipal cooperation should be deepened and further expanded into land use matters.

Key words: metropolitan governance, municipal mergers, municipal finances

JEL classification numbers: H1, H7



# Sisällys

<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
<b>2 Taloustieteellisen kirjallisuuden näkökulmia metropolihallintoon</b>	<b>2</b>
2.1 Julkisen sektorin tehtäväjaosta	2
2.2 Mittakaavaedut	3
2.3 Läheisyysperiaate	4
2.4 Ulkoisvaikutukset	5
2.5 Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus	6
2.6 Osallistuminen ja demokratia	7
<b>3 Metropolialueen vaihtoehtoisista hallintomalleista</b>	<b>9</b>
3.1 Nykytilanne eli itsenäiset kunnat	9
3.2 Kuntaliitos	10
3.3 Kaksitasoinen hallintomalli	10
<b>4 Helsingin metropolialuetta koskevia tutkimuksia</b>	<b>12</b>
4.1 Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvitys ja kaksipiortaisen seutuhallinnon selvitys	12
4.2 Metropolialueen kilpailukykyä koskeva tutkimus	15
4.3 Neljän metropolialueen hallintomallien vertailu	16
4.4 OECD Territorial Review: Helsinki	18
4.5 Terveystenhuollon järjestämiseen liittyviä viimeaikaisia ehdotuksia	20
4.5.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellinen kokeilu	21
4.5.2 Kansallinen tilaaja- rahoittaja	21
4.5.3 Yksikanavainen alueellinen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusmalli	22
<b>5 Yhteenveto ja johtopäätökset</b>	<b>23</b>





# 1 Johdanto

Helsinki ja Vantaa aloittivat vuonna 2009 kaupunkien yhdistämisen etuja ja haittoja koskevat selvitykset. Samalla Helsinki, Vantaa ja seudun 12 muuta kuntaa aloittivat kaksipuolaisen seutuhallintomallin selvityksen. Molempia selvityksiä tehtiin kyseisissä kunnissa virkatyönä ja selvitysten loppuraportit julkistettiin joulukuussa 2010.

Metropolialueen kehittämiseen liittyviä tutkimuksia on tehty myös kahdessa yliopistossa. Ympäristöministeriö ja valtiovarainministeriö tilasivat Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitokselta metropolialueiden kansainvälisen vertailun. Lisäksi Espoon kaupunki tilasi Jyväskylän yliopistolta selvityksen metropolialueen kilpailukyvyistä. Molempien hankkeiden raportit valmistuivat syksyllä 2010.

Helsingin metropolialue on edellä mainituissa selvityksissä määritelty koostuvaksi neljästätoista kunnasta, joiden yhteenlaskettu väestö on noin 1,3 miljoonaa asukasta. Alueen merkitys koko Suomelle on keskeinen, sillä alueen työvoima on noin kolmannes koko maan työvoimasta ja alueella syntyy yli kolmannes Suomen bruttokansantuotteesta. Ei myöskään ole yhdentekevää, miten kyseisen alueen hallinto on järjestetty, koska kuntien toiminta vaikuttaa keskeisesti alueen asukkaiden hyvinvointiin ja yritysten toimintaedellytyksiin.

Käsillä olevassa Helsingin kaupungin toimeksiannosta tehdyssä selvityksessä kootaan yhteen edellä mainittujen selvitysten tuloksia ja kommentoidaan niitä taloustutkimuksen näkökulmasta. Lisäksi selvityksessä käydään läpi taloustieteen metropolihallintoon liittyviä näkökulmia/näkemyksiä yleisemminkin. Selvitys pyrkii täydentämään aiempien, lähinnä hallintotieteen ja innovaatiopolitiikan näkökulmiin keskittyneiden raporttien antia.

## 2 Taloustieteellisen kirjallisuuden näkökulmia metropolihallintoon

Tässä luvussa lähestytään metropolihallinnon<sup>1</sup> järjestämistä taloustieteellisen kirjallisuuden näkökulmasta<sup>2</sup>. Luvussa keskitytään tarkastelemaan julkisen päätöksenteon ja julkispalvelujen tehokkaan tuotannon välisiä yhteyksiä. Kirjoituksessa ei pyritä tyhjentävään esitykseen keskittymisen tai hajautumisen taloudellisista vaikutuksista. Toisin sanoen, keskittymisen ja hajautumisen hyötyjä ja haittoja ei tarkastella alueen taloudellisen kasvun, esimerkiksi agglomeraatiohyötyjen kannalta.

### 2.1 Julkisen sektorin tehtäväjaosta

Vakiintuneen taloustieteellisen näkemyksen<sup>3</sup> mukaan julkisella sektorilla on kolme perustehtävää: kansantalouden vakauden takaaminen (stabilisaatio), tulonjako (redistributio) ja voimavarojen kohdentaminen (allokaatio). Näistä yksinomaan keskusvallan tehtäviksi katsotaan kuuluvan erityisesti vakaudesta huolehtiminen ja tulonjako. Sekä paikallis-, että keskustasolle sopiviksi on katsottu voimavarojen jakamiseen liittyvät tehtävät.

Vaikka talouden vakauttamistehtävä kuuluukin em. näkemyksen mukaan valtiolle, niin käytännössä esimerkiksi Suomessa kunnat toimivat valtion säätelemien vakauttamistoimenpiteiden toteuttajana. Esimerkiksi toimeentulotukijärjestelmän hoitaminen kuntatasolla toimii ns. automaattisena vakauttajana paikallistasolla taloudellisen taantuman aikana. Kunnat harjoittavat myös omaehtoista vakauttamistoimintaa, esimerkiksi rahastoimalla hyvinä aikoina ja velkaantumisella huonoina aikoina. Päävastuu talouden vakaudesta kuuluu silti Suomessakin valtiolle.

Tulonjakoon liittyvistä toimenpiteistä erityisesti progressiivinen verotus ja tulonsiirrot kuuluvat perinteisen näkemyksen mukaan vain valtiolle. Käytännössä kunnat ovat silti usein mukana myös tulonsiirtojen toteuttajina. Kunnat mm. maksavat erilaisia rahallisia tukia kuntalaisille ja lisäksi jotkut kuntien perimät palvelumaksut ovat tulosidonnaisia.

Voimavarojen kohdentamiseen liittyviä tehtäviä voi hoitaa sekä keskusvalta että paikallistaso. Voimavarojen kohdentamisella tarkoitetaan lähinnä palvelujen tuottamista julkisen vallan toimesta. Tehtävästä riippuen on päätettävä, tuotetaanko ao. julkinen palvelu keskus- vai paikallistasolla. Maanpuolustus on esimerkki selvästi valtion toimivaltaan kuuluvasta julkisesta palvelusta, kun taas

<sup>1</sup> Helsingin metropolialueella on viimeaikaisissa selvityksissä tarkoitettu Helsinkiä ja sitä ympäröiviä kolmeatoista kuntaa.

<sup>2</sup> Lukujen 2.2. – 2.6. keskeiset lähteet ovat Slack 2007 ja Bird ja Slack 2004.

<sup>3</sup> Useimmat paikallisen julkistalouden oppikirjat perustuvat tähän alun perin Musgraven vuonna 1959 esittelemään asetelmaan (ks. esim. Musgrave ja Musgrave, 1980).

esimerkiksi kirjastopalvelut on mielekkäintä toteuttaa paikallisesti. Aina ei palvelun tuottajatasen rajanveto ole itsestään selvää. Erilaisille paikallisille julkis- palveluille voidaan osoittaa erilaisia optimaalisia aluetasoja, joita voivat olla valtio, välitaso tai kunnat. Useissa maissa, muun muassa muissa pohjoismaissa, on päädytty kolmen palveluja tuottavan ja veroja keräävän hallinnontason järjestelmään. Joissakin maissa hallinnontasoja on enemmänkin. Suomessa käytössä oleva kahden hallinnontason järjestelmä on kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellinen. Tätä asiaa käsitellään enemmän jäljempänä.

## 2.2 Mittakaavaedut

Julkisten palvelujen tuotannossa on mittakaavaetuja<sup>4</sup>, jos palvelun yksikkökustannus alenee tuotetun määrän kasvaessa. Kuntien mittakaavaetuja voidaan pyrkiä lisäämään kasvattamalla palveluyksiköiden kokoa kuntaliitoksin, kuntien yhteistyöllä tai perustamalla hallinnon välitaso. Kunnat voivat hyödyntää suurempaa mittakaavaa myös ostamalla palveluja muilta kunnilta tai yksityiseltä sektorilta. Mittakaavahyötyjä on helpompaa saavuttaa pääomavaltaisessa tuotannossa (esim. vesi- ja energialaitokset), joissa voidaan usein lisätä tuotantoa nopeasti niin, että kustannukset per tuotettu yksikkö alenevat. On kuitenkin muistettava, että kunnalliset palvelut ovat useimmiten työvaltaisia tehtäviä, jolloin mittakaavan suurentamisella on vaikeata saada aikaan merkittäviä hyötyjä.

Kuntaliitokset mahdollistavat palvelujen tehostamisen, jos liitoksen seurauksena voidaan purkaa päällekkäisiä palveluja ja hallintoa. Kuntien palvelujen monialaisuus voi kuitenkin hankaloittaa palvelutuotannon mittakaavahyötyjen näkökulmasta sopivan kuntakoon aikaansaamista.

Kuntien yhteistyö voi olla ratkaisuvaihtoehto mittakaavakysymyksiin, koska kunnat voivat liittoutumalla perustaa yhteisiä toimintayksiköitä, jotka ovat riittävän suuria hyödyntämään mittakaavaetuja.

Myös hallinnon välitasolla tuotetuissa palveluissa on mahdollista hyödyntää mittakaavaetuja varsinkin silloin, kun välitaso hoitaa tehtäviä, joiden vaikutusalueetta on vaikeata rajata kuntarajojen perusteella.

---

<sup>4</sup> ”Economies of scale” (suomeksi mittakaavaedut tai suurtuotannon edut). Tarkalleen ottaen taloustieteen määritelmä mittakaavaeduista johdetaan skaalatuotoksen (”returns to scale”) käsitteen avulla: kasvavat skaalatuotokset ovat kyseessä, kun tuotantopanosten kaksinkertaistaminen lisää tuotosta enemmän kuin kaksinkertaisen määrän, vakioskaalatuotot ovat kyseessä silloin, kun panosten lisääminen kasvattaa tuotosta samassa suhteessa ja alenevat skaalatuotot ovat kyseessä silloin, kun tuotokset kasvavat suhteessa vähemmän kuin panokset. Mittakaavaetu ei ole käsitteenä paras mahdollinen kuvaamaan kuntaliitosten vaikutusta, sillä kuntaliitosten seurauksena on harvoin mahdollista saada aikaan tilanne, jossa kaikkia panoksia voitaisiin muuttaa samassa suhteessa. Mittakaavaetu on siten hyödyllinen enemmän pitkän kuin lyhyen aikavälin käsitteenä. Tällöin kuntaliitoksesta aiheutuvan koon kasvun (väestö, maapinta-ala) vaikutusta on tarkasteltava yleisemmin kuin tiukasti taloustieteen tarkoittaman mittakaavaedun käsitteenä (Fox ja Gurley 2006).

Yksittäiset kunnat voivat hyödyntää mittakaavaetuja myös ostamalla palveluja. Tällöin pieni kunta voi hyödyntää itseään suuremman yksikön mahdollisuutta saavuttaa mittakaavaetuja. Palvelujen ostaminen voi tosin osoittautua hankalaksi, jos markkinoilla ei ole riittävästi tarjontaa niin, että saataisiin aikaan aito tuottajien välinen kilpailutilanne. Kunnilla ei myöskään aina ole tarvittavaa osaamista kilpailutuksen toteuttamiseen.

Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvityksissä käsitellään mittakaavaetuja vain pintapuolisesti. Sosiaali- ja terveystaloudellisia vaikutuksia koskevassa raportissa tosin todetaan, että ”Helsinki ja Vantaa ovat jo nykyisellään niin suuria, ettei palvelutuotannon yhdistämisestä arvioida saavutettavan merkittäviä tuotannollisia mittakaavaetuja”. Tätä päätelmää ei kuitenkaan raporteissa tarkemmin perustella eikä analysoida Helsingin ja Vantaan palvelutuotannon mittakaavan vaikutuksia. Tosin joulukuussa julkaistussa taloudellisia vaikutuksia käsitelleessä jatkoreportissa esitetään, että yhdistyneessä kunnassa olisi mahdollista saavuttaa ”Helsingin nykyinen palvelutaso Vantaan kustannustasolla”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että mittakaavaetuja arvioidaan saatavan, mutta asian tarkempi arviointi vaatisi lisäselvityksiä kuntaliitoksesta seuraavista rakenneuudistusvaihtoehdoista.

### 2.3 Läheisyysperiaate

Perinteisen taloustieteen näkemyksen mukaan julkisen palvelun järjestäminen kannattaa hajauttaa paikallistasolle, jos keskittämisestä ei saada selvää kustannussäästöä ja kun palveluilla ei ole merkittäviä ulkoisvaikutuksia (Oates, 1999). Tämän näkemyksen mukainen on myös EU:ssa noudatettava niin sanottu läheisyysperiaate (ns. subsidiariteettiperiaate), jonka mukaan paikallisista julkishyödykkeistä päättävän elimen tulisi olla mahdollisimman lähellä palvelun käyttäjä/veronmaksajia. Lähellä palvelun käyttäjää oleva päätöksenteko luo edellytyksiä läpinäkyvälle ja selkeisiin vastuusuhteisiin perustuvalle järjestelmälle ja siten osaltaan varmistaa resurssien tehokkaan jakautumisen.

Mahdollisimman lähellä ruohonjuuritasoa oleva päätöksenteko on erityisen tärkeä asia silloin, kun äänestäjä/veronmaksajien mieltymykset eroavat toisistaan paljon, kun palvelujen tuotantokustannuksissa on paikallisia eroja ja kun asuinpaikan vaihtaminen kuntien välillä on vaivatonta. Monta pienempää kuntaa voi olla parempi vaihtoehto kuin yksi suuri kunta myös, jos alueen asukkailla on merkittäviä eroja mieltymyksissä koskien palvelujen käyttöä ja verotusta (esim. Slack 2007). Aukkaat voivat ”äänestää jaloillaan” ja siten pakottaa kuntapäätäjät tarjoamaan palvelu/verotus -yhdistelmiä, jotka parhaiten vastaavat asukkaiden kysyntää ja maksuhalukkuutta. Hajautunut kuntarakenne voi kuntine välisen kilpailun ansiosta parhaimmillaan tuottaa palvelut tehokkaammin kuin yksi suurkunta.

Helsingin seudun tapauksessa kiinnostava kysymys on läheisyysperiaatteen kanalta se, onko eri kuntien asukkaiden välillä olennaisia eroja palvelujen kysyn-

nässä esimerkiksi ikärakenteen tai muun palvelutarpeeseen vaikuttavan tekijän vuoksi. Helsingin ja Vantaan tekemän HeVa- selvityksen perusteella tiedetään esimerkiksi, että Helsingin ja Vantaan väestöt poikkeavat profiililtaan merkittävästi. Helsingin väestö on Vantaan väestöä vanhempaa ja Helsinki eroaa Vantaasta myös yksinasuvien ja maahanmuuttajataustaisten määrässä/osuudessa. Myös kaupunkien valtuustojen poliittinen jakauma on hieman erilainen. HeVa-selvityksestä ilmenee myös, että kaupunkien välillä on eroja palvelurakenteissa ja palvelutasoissa. Kaikki edellä kuvatut erot voivat johtua ainakin osittain asukkaiden asuinpaikan valinnoista. Mutta se, onko väestörakenne-eroilla merkittävä yhteys kuntapalvelujen kysyntään ja maksuhalukkuuteen, ei ole tiedossa.

## 2.4 Ulkoisvaikutukset

Yksittäisten kuntien tuottamien palvelujen hyötyjen vaikutuspiiri voi ulottua kunnan rajojen ulkopuolelle.<sup>5</sup> Näin on esimerkiksi alueilla, joilla on paljon kuntia ja työssäkäynti oman kunnan ulkopuolella on yleistä. Liikenneväylät, liikuntahallit ja kirjastot ovat esimerkkejä julkisista palveluista, joista hyötyvät helposti muutkin kuin vain kunnan omat asukkaat. Esimerkki ulkoisvaikutuksista metropolialueilla voi myös olla niin sanottu sosiaalinen asuntotuotanto silloin, jos yksi kunta kantaa vastuun vähävaraisille tarjotuista asunto- ja muista palveluista niin, että muut kunnat voivat vastaavasti vähentää kyseistä asuntotuotantoaan.

Yksittäiselle kunnalle palveluhyötyjen ”valuminen” toisten kuntien veronmaksajille muodostaa päätöksenteon ongelman, sillä kunnan ei kannata mitoittaa palveluja laajempaa aluetta palvelevaksi, jos se ei saa siihen rahoitusta muilta kunnilta tai valtiolta. Koko yhteiskunnalle yksittäisen kunnan tekemät päätökset voivat silloin olla epäoptimaalisia. Taloustieteellinen kirjallisuus tarjoaa tämän ulkoisvaikutusongelman ratkaisuksi joko kuntien keskinäistä sopimusta, valtionosuuksia palvelua tuottavalle kunnalle, tehtävän siirtämistä kuntia ylemmälle hallinnontasolle (välitaso, valtio) tai kuntien yhdistymistä (esim. Slack 2007).

Valitettavasti empiirinen tutkimus metropolialueen ulkoisvaikutuksista on vähäistä (Solé-Ollé, 2006). Ulkoisvaikutusten määrän ja tason voidaan silti arvioida riippuvan alueen kuntien koosta, kuntien välisestä yhteistyön asteesta ja kuntien tehtävistä. Suomessa kunnat tuottavat monia palveluja, joilla kaikilla on hieman erilainen optimaalinen väestöpohja. Lisäksi kunnat ovat Suomessa tehtäviensä laajuuteen nähden pieniä, jolloin ulkoisvaikutuksilla voi olla merkittävä vaikutus. Toisaalta valtionosuusjärjestelmä tasaa kuntien välisiä eroja tehokkaasti ja kun-

---

<sup>5</sup> Tämä niin sanottu ulkoisvaikutus voi ilmetä esimerkiksi silloin, kun kunnan tuottama palvelu on helposti myös naapurikuntien asukkaiden saatavilla ilman rajoituksia ja palvelun ruuhkautumista. Tällöin muut kunnat voivat korvata omaa vastaavaa tuotantoaan naapurikunnan tuottamalla palvelulla. Toinen esimerkki ulkoisvaikutuksesta on tilanne, jossa kunnan palvelua käyttävät muiden kuntien asukkaat niin, että palvelun käyttö ruuhkautuu. Kolmas esimerkki ulkoisvaikutuksesta voi esiintyä, jos kunnan palvelujen lisääminen tai vähentäminen aiheuttaa painetta toimia samoin myös naapurikunnissa, esimerkiksi kuntien välisen kilpailun vuoksi (Solé-Ollé, 2007).

tien välinen yhteistyö ja keskinäiset sopimukset palvelujen tuotannosta ovat yleisiä, mitkä tekijät osaltaan vähentävät ulkoisvaikutusten haittapuolia.

Helsingin ja Vantaan tekemässä asumista, maankäyttöä, liikennettä ja ympäristöä koskevassa selvityksessä ei käsitellä liikenneväylien tai sosiaalisen asuntotuotannon niin sanottuja ylikunnallisia hyötyjä tai haittoja. Raportista kuitenkin ilmenee esimerkiksi, että noin 22 prosenttia pääkaupunkiseudun suurten kuntien (Helsinki, Espoo ja Vantaa) koko moottoriajoneuvoilla tehdyistä matkoista tapahtuu ao. kuntien välillä. Vaikka suurimmat liikenneväylät, kuten moottoritiet ja rautatiet ovat valtion omistuksessa, eivätkä niiden ulkoisvaikutukset siten ole relevantteja, on näin suurilla liikenneverroilla väistämättä merkitystä myös kuntien omaan liikenneinfrastruktuuriin ja sen käyttöön. Helsinki, Vantaa ja Espoo tekevät tosin merkittävää yhteistyötä maankäyttöön, joukkoliikenteeseen ja asumiseen liittyvissä asioissa. Yhteistyö korjaa osin ulkoisvaikutusten haitallisia vaikutuksia.

Tähän mennessä tehdyt Helsingin seutua koskevat selvitykset eivät sisällä sellaista informaatiota, jonka perusteella voisi tarkemmin arvioida ulkoisvaikutusten suuruusluokkaa. Helsingin seudulla suurimpien kuntien koko on sellainen, että kuntien palvelujen ulkoisvaikutuksia esiintyy useisiin suuntiin. Alueen selvästi suurimpana kuntana Helsinki tuottaa eniten palveluja, joista naapurikunnat tai niiden asukkaat hyötyvät. Ulkoisvaikutuksia koskevan kysymyksen tarkempi kommentoiminen vaatisi erillistutkimusta julkisten palvelujen ylikunnallisten vaikutusten merkityksestä pääkaupunkiseudulla.

## **2.5 Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus**

Suuret kuntien väliset erot palvelutarpeessa ja veropohjissa voivat aiheuttaa epätasa-arvoa metropolialueen sisällä esimerkiksi palvelujen saatavuudessa ja laadussa. On väitetty, että pitkällä aikavälillä eriytymiskehitys voi johtaa koko metropolialueen hyvinvoinnin heikkenemiseen varsinkin, jos kuntien välillä on epäterve kilpailutilanne (OECD 2003, 212). Eriytymiskehityksen negatiiviset vaikutukset korostuvat, jos valtionosuusjärjestelmä ei ota riittävästi huomioon kuntien erilaisia palvelutarpeita ja tulopohjia.

Metropolialueilla segregatio on ollut kansainvälisesti nähtävissä useilla suurilla kaupunkialueilla ja siitä on aiheutunut ongelmia erityisesti keskuskunnille, kun hyvätuloiset ovat muuttaneet reuna-alueilla sijaitseviin kuntiin (OECD 2003, 87). Metropolialueen kuntien väliset erot voivat johtua asukkaiden muuttoliikkeestä, yritysten sijoittumisesta tai kuntien maapolitiikasta. Kuntien välinen kilpailu voi olla metropolialueen tasa-arvon kannalta haitallista, jos lopputuloksena on jako varakkaiden ja köyhien asukkaiden kuntiin. Kuntien yhdistyminen, seudullinen hallinnontaso tai kuntien välinen aiempaa tiiviimpi yhteistyö ovat kaikki mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja, jos halutaan tasoittaa eroja palvelujen saatavuudessa.

Pääkaupunkiseudun ja kehyskuntien kesken on nykyisin yhteistyötä erityisesti sosiaali- ja terveystalveluissa mutta myös tukipalveluissa ja edunvalvonnassa. Osin olemassa olevaan yhteistyöhön ja siitä saatuihin hyviin kokemuksiin tukeutuen kaksiportaista seutuhallintoa pohtineet selvitykset eivät päättyneet kannattamaan kaksiportaista seudullista mallia.

Helsingin ja Vantaan yhdistämisvaihtoehtoon liittyneet selvitykset eivät juuri vertaile kuntia palvelujen saatavuuden perusteella. Helsingin resursointi sivistystalveluihin on kuitenkin suurempaa kuin Vantaalla. Sosiaali- ja terveystalveluissa Helsingin ja Vantaan välillä on eroa palvelurakenteessa, mm. erilaisen väestörakenteen vuoksi.

## **2.6 Osallistuminen ja demokratia**

Kunnan asukkaat voivat vaikuttaa kunnassa harjoitettavaan politiikkaan paitsi äänestämällä vaaleissa myös ottamalla suoraan yhteyttä paikallisiin poliitikoihin tai virkamiehiin tai esimerkiksi vastaamalla mielipide- ja asiakastytytyväisyyttä mittaaviin kyselyihin. Perinteisesti ajatellaan, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat paremmat asukasmäärältään pienissä kunnissa, koska päätöksentekijät ovat lähellä keskivertokansalaista, jolloin kynnys lähestyä ja vaikuttaa päätöksentekoon on pienempi. Toisaalta hyvin pienissä kunnissa päätöksentekijöiden läheisyys saattaa aiheuttaa myös eturistiriita- tai jääviysongelmia.

Äänestäjä-veronmaksajien mahdollisuus saada tietoa poliittisessa päätöksenteossa ja virkatyönä valmisteltavista asioista on tärkeää, koska päätöksenteon läpinäkyvyys mahdollistaa paikallisdemokratian toimivuuden. Läpinäkyvyyteen liittyy myös kysymys päätöksenteon vastuunkannosta: kunnallisten päätöksentekijöiden pitää aina olla poliittisessa vastuussa tehdyistä päätöksistä. Mikäli periaate poliittisesta vastuusta ei toteudu tai se on hämärtynyt, ei päätöksenteossa ole kannustimia toteuttaa resurssien tehokasta allokaatiota.

Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvityksen demokratiakysymyksiä käsitelleessä raportissa todetaan, että kaupunkien välillä ei ole suuria eroja paikallisdemokratian toteuttamisessa. Molemmissa kaupungeissa kansalaisille on järjestetty perinteisten vaikutusmahdollisuuksien lisäksi myös uudentyyppisiä vaikutuskanavia, kuten asukasiloja, palvelujen käyttäjille suunnattuja kyselyjä ja palveluista ja päätöksenteosta tiedottamista. Myöskään mahdollisessa yhdistymistilanteessa ei ole nähtävissä sellaisia suuria periaatteellisia eroja, jotka hankaloittaisivat yhdistyneen kunnan paikallisdemokratian toteuttamismallin valintaa. Vantaalla on nykyisin käytössä yhtenäinen aluetoimikuntajärjestelmä, jonka jäsenet valitaan poliittisin perustein. Helsingillä ei ole vastaavaa järjestelmää, mutta Helsingissä kaupunki tukee kaupunginosien järjestö- ja asukastoimintaa.

Mahdollisen yhdistyneen kunnan tapauksessa kaupunginvaltuutettujen määrä vähenisi ilman lainsäädäntöön tehtäviä muutoksia. HeVa- selvityksessä käydään

läpi erilaisia vaihtoehtoja turvata paikallisdemokratian toimivuus yhdistyneessä kunnassa. Näitä ovat mm. valtuutettujen määrän lisääminen (vaatii lainmuutoksen), kaupunginosahallinnon järjestäminen (nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa) ja kaupungin sisäiset vaalipiirit (vaatii lainmuutoksen). Jos tavoitteena on huolehtia yhdistyneen kunnan eri osien huomioon ottamisesta päätöksenteossa, näyttäisi vaalipiirijärjestelmä tarjoavan houkuttelevimman vaihtoehdon. Kaupunginosahallintojärjestelmä lisäisi kaupungin hallintoon lisätason, joka saattaisi olla käytännössä kallis ratkaisu etenkin, jos kaupunginosien omille valtuustoille siirrettäisiin budjettivaltaa. Pelkästään valtuutettujen määrän lisääminen tuskin lisäisi paikallisdemokratian toteutumista, jos samalla ei jotenkin varmistettaisi eri alueiden edustuksen toteutuminen. Siksi vaalipiirijärjestely vaikuttaa parhaalta vaihtoehdolta varmistaa sekä asukkaiden vaikutusmahdollisuudet että kaupungin tehokas päätöksenteko niukkenevien taloudellisten resurssien tilanteessa.



## 3 Metropolialueen vaihtoehtoisista hallintomalleista

### 3.1 Nykytilanne eli itsenäiset kunnat

Useista erillisistä kunnista muodostuvan metropolialueen hyvänä puolena voidaan pitää kansalaisia lähellä olevaa julkista päätöksentekoa, mikä parhaimmillaan mahdollistaa läpinäkyvän ja asiakaslähtöisen hallinnon.

Hajautuneen hallintomallin heikkoutena voidaan pitää järjestelmän rajallisia mahdollisuuksia käsitellä ulkoisvaikutuksia. Myös mittakaavahyötyjen saavuttaminen ja palvelutuotannon koordinointi on hajautetussa järjestelmässä haasteellista etenkin, jos alueen kunnilla on hyvin erilaisia tavoitteita (Slack 2007).

Kunnat voivat pyrkiä vähentämään hajautuneeseen päätöksentekoon liittyviä ongelmia vapaaehtoisen yhteistyön avulla. Kuntien vapaaehtoinen yhteistyö voi parhaimmillaan ratkaista suuren osan hajautuneen kuntarakenteen ongelmista: yhteistyöllä voidaan saavuttaa mittakaavahyötyjä, sisäistää ulkoisvaikutuksia ja koordinoida palvelutuotantoa ilman, että kuntien tarvitsisi luopua itsenäisyydestään. Vapaaehtoinen kuntayhteistyö mahdollistaa joustavan tavan toimia, sillä kunnilla on aina mahdollisuus irtautua yhteistyöstä, vaihtaa yhteistyökumppania tai aloittaa oma palvelutuotanto. Yhteistyön negatiivisena puolena voidaan mainita päätöksenteon läpinäkyvyyden ja vastuunkannon ongelmat silloin, kun yhteistyön päätöksentekokeleimissä päättäntävaltaa käyttävät henkilöt eivät ole suoraan poliittisessa vastuussa äänestäjille. Suomessa kuntien välinen yhteistyö on usein organisoitu kuntayhtymiin, joissa päätöksentekijät eivät aina ole jäsenkuntiansa johtavia poliitikkoja eivätkä aina edes kunnanvaltuutettuja. Muissa maissa kuntien välisestä yhteistyöstä ovat usein päättämässä kaupunkien ja kuntien pormestarit, jolloin poliittinen vastuu on ainakin periaatteessa helppoa kohdentaa.

Kuntayhtymien lisäksi kunnat voivat ostaa palveluja muilta kunnilta tai yksityiseltä sektorilta. Tähän kategoriaan kuuluu PARAS- hankkeen myötä yleistynyt niin sanottu isäntäkuntamalli, jossa yksi kunta tuottaa palveluja myös muille kunnille. Tällöinkin on kyse kuntien välisestä yhteistyöstä, mutta järjestely on vähemmän byrokraattinen verrattuna kuntayhtymiin. Koko metropolialuetta koskevan isäntäkuntajärjestelyn ongelmaksi jää palvelujen koordinaatio. Lisäksi palvelun käyttäjän voi olla vaikeata hahmottaa kuka on vastuussa palvelujen laadusta, oma kunta vai tuottajakunta.

Helsingin seudulla kunnat ovatkin mukana useissa yhteistyöjärjestelyissä, joista esimerkkeinä ovat HUS, Uudenmaan liitto, HSL ja HSY. Kuntien yhteistyötä koordinoidaan mm. pääkaupunkiseudun neuvottelukunnan ja KUUMA yhteistyön puitteissa. Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvityksessä ja kaksipuolaisen

hallintomallin selvityksessä nostetaan kuntayhteistyö keskeiseksi vaihtoehdoksi kaksipuolaiselle hallintomallille.

### **3.2 Kuntaliitos**

Kuntien yhdistymiseen perustuva ”yhden kunnan malli” ratkaisee välittömästi ulkoisvaikutusten ongelmia, sillä tällöin kaikki alueen asukkaat maksavat käyttämistään palveluista yhtenäisesti veroina ja käyttäjämaksuina. Lisäksi palvelujen koordinaatio kattaa automaattisesti koko alueen ja palvelujen tarjonnan ja rahoituksen tasa-arvo toteutuu paremmin kuin erillisissä kunnissa. Pidemmällä aikavälillä yhdistymisellä on mahdollista saavuttaa myös mittakaavaetuja, mutta tämä riippuu paljon yhdistyvien kuntien aiemmista palvelujärjestelmistä ja yhdistymistä edeltäneen yhteistyön onnistuneisuudesta. Suurten kaupunkien ongelmana pidettyyn saavutettavuuden ja päätöksenteon läheisyyden ongelmaan on kehitetty erilaisia kaupunginosahallintomalleja ja/tai paikallisia palvelupisteitä. Tällaiset ratkaisut voivat kuitenkin aikaa myöden viedä osan keskittämisellä saaduista tehokkuushyödyistä.

Kuntaliitos antaa mahdollisuuden saada aikaan rakennemuutoksia, jos päättäjillä on valmius toteuttaa säästöihin johtavia rakenteellisia uudistuksia. Kuntien yhdistyminen on kuitenkin usein raskas ja aikaa vievä prosessi. On kuitenkin huomattava, että tähän mennessä ei ole pystytty empiirisellä tutkimuksella osoittamaan, että kuntaliitokset olisivat johtaneet merkittäviin kustannussäästöihin. Päinvastoin, lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä menot ovat yhdistyneissä kunnissa usein ennemminkin kasvaneet johtuen palvelutasojen ja henkilöstöetuuksien harmonisomisesta ja pitkistä siirtymäajoista. Tuloksia voi rakenteiden jäykkyyden ohella selittää se, että kuntaliitos vähentää kuntien välistä kilpailua ja sopeutumistarvetta ja siten yhdistymisellä voi olla haitallinen vaikutus kuntien palvelutuotannon tehokkuuteen ja paikallisveroasteeseen. On myös mahdollista, että kunnanvaltuutettujen henkilökohtaiset vaikuttimet vaikeuttavat kuntalaisten kannalta parhaiden kuntaliitosten toteutumista (Harjunen, Saarimaa ja Tukiainen 2010). Pelkkä kustannusten tarkastelu ei tosin yksin ole riittävää, vaan on otettava huomioon myös kuntaliitosten vaikutus palvelujen laatuun ja saatavuuteen.

### **3.3 Kaksitasoinen hallintomalli**

Useissa maissa paikallistason hallinto on järjestetty kahden tai jopa kolmen hallinnontason järjestelmänä. Kaksitasoisessa paikallishallintomallissa ylempi taso vastaa yleensä tehtävistä, joilla on merkittäviä ulkoisvaikutuksia ja tuloja uudelleenjakavia vaikutuksia. Myös tehtävät, joissa on mahdollista merkittävästi hyödyntää mittakaavaetuja, on yleensä annettu ylemmän hallinnontason hoidettaviksi. Paikallisella tasolla tuotetaan ensi sijassa niin sanotut lähipalvelut, joissa palvelun paikallisella päätöksenteolla ja palvelun saavutettavuudella on erityisen tärkeä merkitys.

Kaksitasoisessa järjestelmässä ylemmän hallinnontason rahoitus muodostuu usein metropolialueella kerättävästä verotulosta, jonka veroprosentista päättää vaaleilla valittu (”seutu”) valtuusto. Metropolialueen kunnat verottavat asukkaitaan omilla veroprosenteillaan. Tämänkaltaisen järjestelmä on tuloja tasaava, sillä vauraimmilla metropolialueen alueilta kerätään verotuloja, joilla rahoitetaan koko alueella tarjottavat samantasoiset palvelut. Järjestelmä sallii kuitenkin eroja kuntien välillä lähipalveluissa, jotka rahoitetaan kuntien omilla verotuloilla.

Kahteen hallinnontasoon perustuva malli tarjoaa siis vaihtoehdon ratkaista mitta-kaavaetuihin, ulkoisvaikutuksiin, saavutettavuuteen ja päätöksenteon vastuunkantoon liittyviä kysymyksiä. Hyvin järjestetty ja äänestäjien tukema järjestelmä voi parhaimmillaan tarjota merkittäviä etuja muun muassa maankäytön, joukko-liikenteen, palvelujen saatavuuden ja paikallisdemokratian näkökulmista.

Kaksitasoisia järjestelmiä on kritisoitu päällekkäisen hallinnon aiheuttamasta byrokraattisuudesta, tehottomuudesta ja resurssien tuhlaamisesta (Slack 2007). Useisiin hallinnontasoihin perustuvien järjestelmien on sanottu olevan tehottomia esimerkiksi, koska hallinnontasoilla on taipumus kilpailla keskenään. Kaksitasoiset järjestelmät eivät käytännössä ole olleet riittävän läpinäkyviä, jotta hajauttamiselle asetettuja tavoitteita olisi voitu aidosti saavuttaa (Shah 2010). Tanskassa ja Norjassa vuosikymmeniä käytössä ollut kaksitasoinen järjestelmä on joutunut ankaran arvostelun kohteeksi ja kritiikin seurauksena näissä maissa maakunta-hallinnon vaikutusvaltaa ja tehtäviä on merkittävästi vähennetty (esim. Blom-Hansen, 2010). Avainasia kaksipuolaisen hallinnon onnistuneelle toteuttamiselle on äänestäjien ja paikallispoliitikkojen kiinnostus. Norjassa ja Tanskassa maakuntavaltuustot ovat jääneet äänestäjille etäisiksi ja sen seurauksena äänestysprosentit ovat olleet alhaisia. Monipuolainen paikallishallinto saattaakin soveltua huonosti väestöltään Suomen, Tanskan ja Norjan kaltaisten pienten maiden ratkaisuksi.

## 4 Helsingin metropolialuetta koskevia tutkimuksia

### 4.1 Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvitys ja kaksipuolaisen seutuhallinnon selvitys

Helsinki ja Vantaa päättivät<sup>6</sup> vuonna 2009 aloittaa Helsingin ja Vantaan kaupunkien yhdistämisen etuja ja haittoja koskevat selvitykset. Lisäksi Helsinki, Vantaa ja seudun 12 muuta kuntaa päättivät samalla aloittaa niin sanotun kaksipuolaisen seutuhallintomallin selvityksen. Molempien selvitysten työsuunnitelmat valmistuivat joulukuussa 2009 ja selvityksiä tehtiin vuoden 2010 aikana rinnakkain. Selvitysten loppuraportit julkistettiin joulukuussa 2010.

#### Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvitys

Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvitys (HeVa Seurantaryhmä, 2010) tehtiin virkatyönä ohjausryhmien alaisissa seitsemässä teemaryhmässä:

1. Demokratia
2. Sosiaali- ja terveystoimen palvelut
3. Sivistystoimen palvelut
4. MALY (maankäyttö, asuminen, liikenne ja ympäristö)
5. Kuntatalous, konsernihallinto ja tukipalvelut
6. Henkilöstö
7. Kilpailukyky

Teemaryhmien tehtävänä oli oman teemansa osalta arvioida kaupunkien mahdollisen yhdistämisen edut ja haitat seuraavien näkökulmien ja kriteerien avulla:

- hallinnon tehostuminen
- johtamisjärjestelmät ja -kulttuuri
- kustannustehokkuus
- palvelujen saatavuus, palveluverkko
- palvelutaso- ja tarpeet sekä -rakenteet
- palvelujen tuotantomalli
- henkilöstön saatavuus
- ruotsinkieliset palvelut
- kilpailukyky
- ympäristövaikutukset
- segregatio ja sosiaalinen eheys (ml. maahanmuuttajakysymykset)
- asukasvaikuttaminen
- asukas- ja asiakasnäkökulmat.
- seutunäkökulma.

---

<sup>6</sup> Vantaan kaupunginvaltuuston päätös 15.6.2009 ja Helsingin kaupunginhallituksen päätös 7.9.2009

Teemaryhmien loppuraportit valmistuivat syksyn 2010 aikana ja niiden pohjalta seurantaryhmän käsittelemä yhteenvetoraportti joulukuussa 2010. Loppuraportti jakautuu Helsingin ja Vantaan nykytilan toimintaympäristön kuvaukseen ja teemaryhmien raporttien tiivistelmiin. Raportissa esitetään yhdistymisen hyviä ja huonoja puolia teemoittain.

Yhdistymisen hyvinä puolina nostetaan esille sosiaali- ja terveydenhuollon ja sivistystoimen palvelutarjonnan yhtenäistämiseen ja palveluverkon uusiin ratkaisuihin liittyviä asioita. Yhdistymisestä voi seurata palvelujen monipuolistuminen, mutta samalla kustannukset todennäköisesti kasvaisivat. Nykytilanteessa Helsingin asukaskohtaiset menot ovat Vantaata korkeammat, johtuen paitsi kaupunkien väestöjen ikärakenteiden eroista myös Helsingin sosiaali- ja terveydenhuollon laitosvaltaisuudesta ja tiheämmästä kouluverkosta sekä monipuolisemmasta palvelutarjonnasta. Jos palvelut järjestetään korkeamman palvelutason mukaan (Helsingin kustannustaso), kustannukset kasvavat. Yhteenvedossa korostetaan yhdistymistä mahdollisuutena luoda kokonaan uudenlainen palveluverkko, jonka seurauksena palvelujen laatu pysyisi ennallaan tai paranisi ja yhtenäistyisi samalla kun kustannukset kyettäisiin pitämään kurissa.

Yhdistymisen keskeisimpinä uhkatekijöinä nähdään edellä kuvattujen uudistusten epäonnistuminen: palvelujen keskittyminen, päätöksenteon etääntyminen, byrokratian lisääntyminen ja kustannusten nousu.

Elinkeinotoiminnan osalta mahdollisuuksina nähdään suuremman organisaation mukanaan tuoma monipuolisempi elinkeinorakenne. Yhdistynyt kaupunki voisi vapauttaa voimavaroja keskinäisestä kilpailusta kansainvälisen aseman vahvistamiseen. Kaupunkien yhdistyminen nähdään myös maapolitiikkaa tehostavana tekijänä. Uhkatekijänä mainitaan mm. pk-yritysten heikentyvä kilpailukyky suuren kaupungin hankintakilpailutuksissa.

Maankäytön, asumisen ja liikenteen osalta yhdistymisen mahdollisuuksina pidetään suurten hankkeiden nopeaa etenemistä ja suunnittelun voimavarojen ja osaamisen yhdistämistä. Uhkana voi olla reuna-alueiden kehittämisen heikentyminen.

Henkilöstöpolitiikassa keskeistä olisi palvelurakenteiden ja palkka- ja palkitsemisjärjestelmien uudistaminen niin, että kustannukset pysyisivät kurissa. Jos tässä epäonnistuttaisiin, yhdistyminen voisi päinvastoin lisätä henkilöstömenoja ilman tuottavuuden paranemista.

Kuntatalouden keskeinen kysymys on se, onnistuisiko Helsingin ja Vantaan palvelurakenteiden uudistaminen niin, että kustannuskehitys pysyy hallinnassa. Helsingin palvelutason ottaminen yhdistyneen kunnan palveluiden lähtökohdaksi olisi selvityksen mukaan taloudellisessa mielessä kestäväntöytä. Onnistunut palveluverkkojen päällekkäisyyksien poistaminen ja palvelurakenteiden uudista-

minen voisi vapauttaa voimavaroja palvelujen kehittämiseen. Merkittävimmät taloudelliset säästöt saataisiin kuitenkin maankäytön yhtenäistämisestä ja siitä seuraavasta investointitarpeen vähenemisestä. Kaupunkien lähitulevaisuus itsenäisinä kuntina nähdään raportissa joka tapauksessa haasteellisenä, sillä Helsingin verotulojen ei uskota riittävän nykyisen kustannustason ylläpitämiseen. Lisäksi Helsingin Energian mahdollisuus tukea Helsingin taloutta on jatkossa rajoitettua. Helsingin vahvuutena on nettovelattomuus. Vantaan ongelma ei raportin mukaan niinkään ole käyttötalous vaan investointien rahoittaminen velalla. Vantaan asukaskohtainen velka on viimeisen kymmenen vuoden aikana kolminkertaistunut ja sen ennustetaan kaksinkertaistuvan nykyisestä vuoteen 2015 mennessä. Näistä lähtökohdista katsottuna HeVa- raportin mukaan kaupunkien yhdistyminen antaisi pontimen uudistaa Helsingin haasteellista kustannusrakennetta ja Vantaalle se antaisi mahdollisuuden välttää mittava velkaantuminen.

Paikallisdemokratian toteutumisen kannalta keskeinen kysymys on raportin mukaan se, miten taata kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja osallistuminen, kun suuressa kunnassa kaupunginvaltuusto väistämättä jonkin verran etäännyy äänestäjistä. Teemaryhmän raportin mukaan aluelautakunnat tai kaupunginosahallinto eivät olisi ensisijaisia ratkaisuja, vaan ratkaisuja pitäisi hakea uusista teemoista tai alueperusteisista vuorovaikutuskanavista, joissa hyödynnettäisiin tietoverkkojen mahdollisuuksia. Valtuuston kokoa ei raportissa esitetä kasvatettavaksi lainsäädännön nykyisin määräämästä 85 jäsenestä, mutta avoimeksi jätetään kysymys lainmuutoksesta, joka mahdollistaisi kunnan sisäisen vaalipiirijaon.

### **Kaksiportaaisen seutuhallinnon selvitys**

Vantaan kaupungin aloitteesta tehty selvitys (Kaksiportaaisen hallintomallin selvityksen seurantaryhmä 2010) tehtiin 14 kunnan asiantuntijoista koostuvissa kuudessa työryhmässä:

1. Demokratia
2. Sosiaali- ja terveystalvelut
3. Varhaiskasvatus ja opetuspalvelut, kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajanpalvelut
4. Kuntatalous ja tukipalvelut
5. MALY (maankäyttö, asuminen ja liikenne, ympäristö)
6. Kansainvälinen kilpailukyky (ml. elinkeinopalvelut)

Työryhmät tarkastelivat kaksiportaista seutuhallintoa seuraavista näkökulmista:

- hallinnon tehostuminen
- paikallisdemokratian toimivuus
- kuntalaisten palveluiden saatavuus ja tehokkuus
- kilpailukyky
- ympäristövaikutukset
- maahanmuuttaja-asiat

- segregaatio ja sosiaalinen eheys
- alueellinen kattavuus.

Seurantaryhmän yhteenvetoraportissa esitetään kaksiportaisen seutuhallinnon hyviä ja huonoja puolia teemoittain. Demokratia- ja kilpailukyky- teemaryhmät eivät olleet johtopäätöksistä täysin yksimielisiä, ja näiden osalta Helsingin edustajat esittivät eriävät mielipiteet.

Yksikään kuudesta työryhmästä ei päätenyt esittämään kaksiportaista seutuhallintomallia ratkaisuna Helsingin metropolihallinnoksi. Useimmat ryhmät päätyivät toteamaan, että nykyisen yhteistyön tiivistäminen riittäisi seudullisen tason tehtävien hoitamiseen.

Kuntatalous- ryhmä totesi myös, että seutuhallinnon toimintojen rahoitukseen ei ole olemassa vero- tai valtionosuuslainsäädäntöä.

MALY- työryhmä esitti, että Helsingin seudulle tulisi laatia nykyistä maakunta-kaavaa yksityiskohtaisempi metropolikaava, siihen sisältyvä liikennejärjestelmäsuunnitelma sekä asuntotuotanto-ohjelma. Valmisteluorganisaatio koottaisiin Uudenmaan liitosta, HSL:stä ja HSY:stä sekä kunnista. Metropolikaavan ja aiesopimuksen voisi hyväksyä Helsingin seudun nykyisen yhteistyökokouksen pohjalta kehitetty toimielin.

Työryhmien loppuraportin ohjeistuksessa työryhmille annettiin kolme seutuhallintomallia arvioitavaksi:

1. Kuntalaisten seutuhallinto (suorat vaalit)
2. Kuntien seutuhallinto (edustajat valitaan luottamushenkilöiden keskuudesta) ja
3. Aluemalli maakuntapohjalta (maakunnan liittoa vastaava toimija).

Ensimmäisessä ja toisessa vaihtoehdossa perustettaisiin kokonaan uusi hallintotaso. Ensimmäisessä mallissa seutuvaltuusto valittaisiin suorilla vaaleilla, toisessa vaihtoehdossa luottamushenkilöt koostuisivat kuntien valtuutetuista tai kaupunginhallitusten ja -valtuuston puheenjohtajistosta. Kolmannessa vaihtoehdossa jo olemassa olevan organisaation, Uudenmaan liiton, alle perustettaisiin Helsingin seudun asioita käsittelevä jaosto, jonka päätöksentekijät jäsenkunnat valitsisivat. Työryhmissä yksikään ehdotettu seutuhallintomalli ei saanut merkittävää kannatusta. Päinvastoin, seutuhallinto nähtiin yleisesti ottaen joustamattomana ja byrokratiaa lisäävänä. Seutuvero sivuutettiin maininnalla, jonka mukaan nykyinen lainsäädäntö ei sitä mahdollista.

## **4.2 Metropolialueen kilpailukykyä koskeva tutkimus**

Espoon kaupunki tilasi vuonna 2009 Jyväskylän yliopiston tutkimusprofessori Antti Hautamäeltä metropolialueen kilpailukykyä selvittävän tutkimuksen (Hau-

tamäki ym. 2010). Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää metropolialueen kilpailukykyä sekä tehdä ehdotuksia metropolialueen elinvoiman vahvistamiseksi. Tutkimus valmistui syksyllä 2010.

Tutkimuksen keskeinen teema oli innovaatiotoiminnan merkitys metropolialueen kilpailukyvyille. Tutkimus ei tarkastellut metropolialueen hallintomalleja eikä rahoitusta vaan keskittyi pohtimaan innovatiivisuuden, kumppanuuden ja design-ajattelun merkitystä kestäväen hyvinvoinnin luomisessa. Tutkimus esittää Helsingin metropolialueen kehittämiseksi kymmenen toimintamallia:

- vertaistuotannon hyödyntäminen
- yhteiskunnallisten yritysten hyödyntäminen
- vuorovaikutteinen ongelmanratkaisu
- julkisten tietokantojen avaaminen yleiseen käyttöön
- kaupunkirakenteen kehittäminen ns. ”10 minuutin kaupungeiksi”
- ”valinta-arkkitehtuurin” käyttöönotto
- monimuotoisten julkispalvelujen tarjonta
- kulttuuripalvelujen rahoituksen uudistaminen
- vertaisoppimisen hyödyntäminen
- deliberatiivinen demokratia.

Useista raportissa ehdotetuista toimintamalleista löytyy käytännön esimerkkejä maailmalta, mutta samalla ehdotukset on nähtävä ennemminkin jatkokehittelyä vaativina ideoina kuin konkreettisina toimenpide-ehdotuksina. Kaksiportaisen seutuhallinnon kansainvälistä kilpailukykyä pohtinut teemaryhmä korostaa yhteenvedossaan verkostomaista toimintatapaa ja seudullista yhteistyötä innovaatiotoiminnan kehittämisessä.

### **4.3 Neljän metropolialueen hallintomallien vertailu**

Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitos teki ympäristöministeriön tilauksesta selvityksen metropolialueiden hallintomalleista (Tolkki, Airaksinen ja Haveri 2010). Raportti valmistui syksyllä 2010. Selvityksen tavoitteena oli kansainvälisiä kokemuksia analysoimalla tuottaa tietoa Suomen kannalta kiinnostavien maiden metropolialueita koskevien hallintomallien tavoitteista, päätöksentekojärjestelmistä ja metropolitasolla ratkaistavista asioista.

Selvityksen ensimmäisessä vaiheessa tarkasteltavina oli yksitoista metropolialuetta: Wien, Pariisi, Dublin, Barcelona, Stuttgart, Lontoo, Montreal, Toronto, Kööpenhamina, Oslo ja Tukholma. Näistä tarkempaan tarkasteluun ja loppuraportissa tehtävään kuvaukseen valittiin Dublin, Stuttgart, Montreal ja Oslo. Raportin mukaan näihin kaupunkeihin päädyttiin, koska selvityksen tekijöiden mielestä ne sopivat parhaiten tutkittaviksi Suomen ja Helsingin metropolialueen näkökulmasta ja siksi, että ne ovat keskenään erilaisia.



Selvityksessä käydään aluksi läpi neljän em. kaupunkialueen hallintomallit ja lopussa esitetään ehdotus Helsingin metropolihallinnoksi. Raportin mukaan mi-  
 kään neljästä tarkastelluista metropolimalleista ei sellaisenaan sovellettu Helsingin  
 metropolialueelle. Itse asiassa Oslolla ei edes ole varsinaista metropolihallintoa  
 vaan vain löyhiä alueen kuntien neuvotteluverkostoja. Myöskään Dublinilla ei  
 ole metropolihallintoa, lähinnä siksi, että Irlannissa kunnilla ei ole itsehallinnol-  
 lista asemaa vaan valtion rooli on keskeinen. Dublinin seudun kehittäminen pe-  
 rustuukin erilaisiin valtion vastuulla oleviin ohjelmiin ja strategioihin. Montrea-  
 lissa on alueen kuntien pormestareista koostuva metropolivaltuusto, jolla ei  
 kuitenkaan ole varsinaista toimivaltaa vaan se keskittyy lähinnä suunnitteluun,  
 joka ei kuitenkaan täysin sido alueen kuntien päätöksentekoa. Montrealin metro-  
 polihallinnolla ei ole omaa verotusoikeutta vaan se saa tulonsa alueen kunnilta ja  
 osavaltiolta. Selvityksen kirjoittajien mielestä tarkastellusta neljästä mallista par-  
 haiten Helsingin seudulle sovellettavaksi sopisi Stuttgartin metropolihallinto-  
 malli. Stuttgartissa metropolivaltuusto valitaan vaaleilla ja valtuuston tehtäviin  
 kuuluvat alue- ja joukkoliikennesuunnittelu sekä joukkoliikenteen järjestäminen.  
 Stuttgartin metropolivaltuustokin on käytännössä lähinnä ohjauselin, koska sillä  
 ei ole omaa toimeenpanovaltaa eikä omaa rahoituspohjaa. Alueen kunnat, osa-  
 valtio ja liittovaltio rahoittavat metropolivaltuuston toimintaa.

Raportin kirjoittajat toteavat aivan oikein, että metropolialueiden vertailussa ja  
 mallien soveltuvuuden arvioinnissa pitää ottaa huomioon se, mitä tehtäviä kysei-  
 sissä maissa eri hallinnontasojille on annettu ja miten ne rahoitetaan. Tästä  
 huolimatta raportissa ei käsitellä kyseisten maiden paikallishallintojärjestelmiä  
 tai kuntien ja välitason hallinnon tehtäväjakoja tai rahoitusta. Sen sijaan raportti  
 kuvaa ao. metropolialueiden hallintomallit osin hyvinkin yksityiskohtaisesti.<sup>7</sup>

Raportissa esiteltyjä neljän maan metropolihallintoa näyttäisi yhdistävän se, että  
 niissä maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu on usein metropolihallin-  
 non tehtävä. Raportista ilmenee myös, että missään esitellyistä maista varsinaista  
 kaavoitusta ei ole siirretty metropolihallinnolle, vaan kyse on lähinnä suunnitte-  
 lusta ja suosituksista, jotka eivät sido kuntia. Raportissa ei valitettavasti pohdita  
 lainkaan sitä, miksi näin on.

Raportin viimeisessä luvussa tutkijat esittävät omia ehdotuksiaan Helsingin met-  
 ropolihallinnon järjestämiseksi. Ehdotukset poikkeavat melko paljon raportin  
 alkuosassa esitetyistä neljästä kansainvälisestä esimerkistä. Tutkijat ehdottavat-  
 kin Helsingin seudulle edelläkävijän roolia metropolihallinnon järjestämisessä.  
 Helsingin seudulle esitetään muita maita pidemmälle menevää metropolihallin-  
 tomallia, jossa seutuhallinnolle siirrettäisiin liikennesuunnittelu ja joukkoliikenne  
 kokonaisuudessaan. Maankäytön ja asumisen vastuu jaettaisiin metropolihallin-

---

<sup>7</sup> Helsingin seudun kannalta Montrealia ehkä kiinnostavammat tapaukset löytyisivät Torontosta ja Otta-  
 wasta, joissa molemmissa noin kymmenen vuotta sitten siirryttiin kaksitasoisesta järjestelmästä  
 kuntaliitoksen avulla yhden kunnan järjestelmään.

non ja kuntien kesken siten, että yleiskaavatasoinen valmistelu tehtäisiin metropolihallinnossa ja asemakaavoitus jäisi kuntien vastuulle ”metropolivaltuuston asettamien sitovien raamien puitteissa”. Tutkijat siirtäisivät kunnilta metropolihallinnolle myös elinkeino- ja innovaatiopolitiikan. Ehdotetulla metropolihallinnolla olisi vaaleilla valittu valtuusto mutta tarvittavaan hallintokoneistoon ei raportissa oteta kantaa. Tutkijat ehdottavat epäsuorasti myös nykyisten kuntien asukkaiden välittömään lähiympäristöön liittyvän päätäntävällän siirtämistä perustettaville pienemmille ”asukkaiden itsehallintoyksiköille”, erityisesti kolmessa suurimmassa kaupungissa. Tutkijat eivät ota kantaa metropolihallinnon rahoitukseen, esimerkiksi kysymykseen seutuverosta.

Tutkijat ottavat kantaa ehdotuksiin Helsingin seudun kuntaliitoksista. Heidän mukaansa kuntaliitokset eivät ole ensisijainen ratkaisu metropolialueen ongelmiin, koska ”kuntien yhdistämistä ei voida toteuttaa koko metropolialueella” ja koska ”jos vain osa metropolialueen kunnista fuusiodaan, ratkaisee se esimerkiksi maankäytön ongelmat metropolialueella vain osittain”.

Tutkimuksessa tehty ehdotukset ovat mielenkiintoisia, mutta moni käytännön kysymys jää ratkaistavaksi. Jos kunnilta siirretään päätösvalta maankäyttöä ja elinkeinopolitiikkaa koskevista kysymyksistä ylemmälle hallinnontasolle, se tarkoittaisi radikaalia muutosta kuntien rahoitukseen, sillä maankäyttö liittyy pääkaupunkiseudulla olennaisesti kuntien tulopohjaan. Jos kunnat eivät voisi enää vaikuttaa omaan veropohjaansa maankäyttöä ja kaavoitusta koskevilla päätöksillä, aiheuttaisi tämä aivan uudenlaisia tulopohjan muutoksia metropolialueella. Pystyttäisiinkö syntyvät erot ottamaan riittävästi huomioon kuntien valtionosuusjärjestelmässä vai pitäisikö metropolialueella olla jokin erillinen verotuloja tasaava järjestelmä? Tässä yhteydessä pitäisi myös arvioida erityisesti seutuveron tarpeellisuus. Mikäli taas maankäytön, asumisen ja liikenteen suunnittelu ja koordinointi (mutta ei päätösvalta) siirtyisi seutuhallinnolle, nämä eivät ole kuitenkaan niin merkittäviä tehtäviä, että yksin niiden vuoksi kannattaisi perustaa seutuveroa. Kaikki em. kysymykset vaatisivat tarkempaa selvittelyä. On oletettavaa, että juuri maankäytön ja veropohjan välinen yhteys on ollut syynä siihen, ettei muissa maissa välihallinnon tasolle ole annettu maankäyttöön ja asumiseen liittyvää kuntia sitovaa päätösvaltaa.

#### **4.4 OECD Territorial Review: Helsinki**

OECD teki vuonna 2003 silloisen Sisäasiainministeriön pyynnöstä laajan tutkimuksen koskien pääkaupunkiseudun tilannetta (OECD 2003). Aikanaan valitettavan vähälle huomiolle jääneessä tutkimuksessa tekijöinä oli OECD:n omien asiantuntijoiden lisäksi joukko nimekkäitä kansainvälisiä tutkijoita. Tutkimuksessa tarkasteltiin laajasti Helsingin metropolialuetta muun muassa kansainväliseen kilpailukykyyn, eri hallintomallien organisointiin ja rahoitukseen, kestäväan kehitykseen, tasa-arvoon ja aluesuunnitteluun liittyen.

Raportin alussa todetaan Helsingin seudun keskeinen merkitys koko Suomen taloudelliselle kasvulle ja se, että tältä osin pääkaupunkiseudun rooli jatkossa todennäköisesti kasvaa. Keskeisimpinä tulevaisuuden uhkatekijöinä nostetaan esille pääkaupunkiseudun asutusrakenteen hajautuminen ja huono- ja hyväosaisten keskittymisestä seuraavat sosiaaliset ongelmat.

OECD:n raportin alussa todetaan myös, että metropolialueen jakautuminen useisiin keskenään kilpaileviin kuntiin voi periaatteessa olla hyödyllistä. Toisaalta useat käytännön esimerkit kehittyneistä teollisuusmaista ovat osoittaneet, että metropolialueen sisäinen kilpailutilanne on voinut päinvastoin vaikeuttaa kustannustehokkaan palvelutuotannon järjestämistä.

OECD esittää raportissaan kolme vaihtoehtoista skenaariota Helsingin metropolialueen organisoimiseksi: itsenäisten kuntien välinen yhteistyö, kuntien yhdistyminen (Espoo, Helsinki, Kauniainen ja Vantaa) ja ylikunnallinen metropolihallinto.

Ensimmäisessä skenaariossa pääkaupunkiseudun kunnat jatkaisivat erillisinä kuntina. Tämä voi OECD:n mukaan olla toimiva ratkaisu, jos pääkaupunkiseudun kuntien välinen kilpailuasetelma kyetään hyödyntämään täysimääräisesti niin, että kilpailun ansiosta palvelut järjestetään tehokkaasti ja vaikuttavasti.<sup>8</sup> Tällöin olisi tärkeää myös, että kunnat sitoutuisivat aiempaa laajempaan ja pitkäjänteisempään vapaaehtoiseen yhteistyöhön silloin, kun palvelulla on merkittäviä ylikunnallisia vaikutuksia. Skenaarion keskeisenä uhkana OECD näkee pääkaupunkiseudun jakautumisen varakkaiden ja keskiluokkaisen väestön kuntiin (Espoo ja Kauniainen) ja kuntiin, joille kasautuu köyhempi ja paljon sosiaalipalveluja tarvitseva väestönosa (Helsinki ja Vantaa). Tähän asti suomalainen hyvinvointiyhteiskunta, kuntien tasausjärjestelmät ja kuntien välinen yhteistyö ovat onnistuneet vähentämään tämänkaltaista eriytymistä ja sen haitallisia vaikutuksia. OECD:n mukaan pidemmällä aikavälillä on silti olemassa merkittävä mahdollisuus, että hyvä- ja huono-osaisten kasautuminen rapauttaa metropolialueen yhteistyötä, haittaa kestävä kehityksen mukaista kaupunkisuunnittelua, heikentää alueen asukkaiden tasa-arvoa ja lopulta vahingoittaa koko alueen kilpailukykyä.

---

<sup>8</sup> OECD:n mukaan kuntien välisen kilpailun hyödyt ja haitat ovat vaikeasti määriteltävissä erityisesti Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa, jossa kunnat vastaavat pääasiassa niin sanotuista uudelleenjakavista hyvinvointipalveluista. Kuntien välinen kilpailu ei välttämättä aiheuta palvelujen heikentymistä Suomen kaltaisessa maassa ainakaan silloin, kun kunnille on lainsäädännössä tai muutoin määritetty palvelujen tietty minimitaso. Päinvastoin, kilpailu todennäköisesti pakottaa kunnat parantamaan palveluja ja tuottamaan ne kustannustehokkaasti. Kuntien välinen kilpailu voi kuitenkin vaikuttaa kokonaistaloudellisesti haitallisesti asukkaiden ja yritysten sijoittumiseen. Kuntien välinen voimakas kilpailu hyvistä veronmaksajista voi johtaa epäterveeseen kilpailutilanteeseen, jossa kuntien pyrkimys haalia alueelleen hyvätuloisia asukkaita ja yrityksiä on koko alueen kannalta nollasummapeliä. Hyväosaisten keskittyminen vain joihinkin kuntiin mahdollistaa näiden kuntien välttymisen heikompiensaisten ja suuremman palvelutarpeen omaavien asukkaiden aiheuttamista kustannuksista. Metropolialueen sisällä tapahtuva kilpailu yrityksistä voi myös tarpeettomasti kasvattaa julkisia menoja ja pienentää varsinaiseen palvelutoimintaan käytettäviä olevia resursseja.

Toinen skenaario eli Espoon, Kauniaisen, Helsingin ja Vantaan yhdistyminen yhdeksi kunnaksi olisi OECD:n mukaan vakavasti otettava vaihtoehto, jos kunnat pääsevät siitä poliittisesti yksimielisyyteen. Yhdistymistä puoltaisi erityisesti kuntien välisen haitallisen kilpailun poistumisesta seuraava alueen asukkaiden parempi tasa-arvo palvelujen saannissa, sosiaalisen asuntopolitiikan kehittämisen helpottuminen sekä maankäytön, asumisen ja liikennesuunnittelun helpottuminen. Kansainvälisesti verrattuna pääkaupunkiseudun kuntien yhdistymisen esteitä pidetään tavallista pienempinä. Yhdistymistä helpottaisi erityisesti Helsingin seudun kuntien veroprosenttien ja palvelujärjestelmien samankaltaisuus. Mikäli yhdistymiseen päädyttäisiin, OECD suosittelee alueen sisälle perustettavia kaupunginosahallintoja, joiden tehtäviä ja vaikutusvaltaa raportissa ei kuitenkaan määritellä. Yhdistymisen huonoina puolina nähdään kuntien välisestä kilpailusta saatavien hyötyjen poistuminen sekä yhdistymisen poliittinen vastustus. Tilanteen, jossa poliittinen vastustus johtaisi siihen, että Helsinki ja Vantaa päätyisivät yhdistymiseen mutta Espoo jäisi ulkopuolelle, OECD näkee ongelmallisena. Vaarana olisi, että Espoo ja Kauniainen vetäytyisivät tällöin koko metropolialueen kehittämisvastuusta ja alueen jakautumisesta saattaisi seurata edellä kuvattuja ongelmia.

Kolmas OECD:n esittämä skenaario koskee metropolialueen hallintojärjestelyä, jossa kunnat säilyisivät itsenäisinä mutta perustettava metropolialueen organisaatio ottaisi vastuulleen maankäyttöä, asumista, liikennettä ja sosiaalista asumista koskevien tehtävien hoitoa tai ainakin niiden suunnittelua ja koordinointia. Tällaiselle hallintojärjestelylle löytyisi OECD:n mukaan useita toteuttamismahdollisuuksia. Eräs mahdollisuus olisi metropolialueen kuntien yhdessä perustama niin sanottu ”supervirasto”, joka olisi eräänlainen laajennettu versio YTV:stä (nykyisin HSL ja HSY) ja jota voisi hallita erikseen vaaleilla valittu valtuusto tai maakuntavaltuusto. Superviraston aseman vahvistamiseksi sen toiminnan rahoittaminen pitäisi järjestää oman verotusoikeuden avulla. OECD ehdottaa veroksi metropolialueen kattavaa kiinteistöveroä, jonka myötä alueen kunnat luopuisivat omista kiinteistöveroistaan. Kiinteistövero tarjoaisi vakaan tulonlähteen ja se olisi myös hyötyperiaatteen mukainen, sillä ne, jotka eniten hyötyisivät metropolialueen superviraston toimista kiinteistöjen arvonnousuna, maksaisivat enemmän veroä. Metropolialueella toteutettava kiinteistövero vähentäisi OECD:n raportin mukaan kiinteistöveron regressiivisyyttä ja olisi siksi parempi kuin kuntakohtaiset kiinteistöverot.

#### **4.5 Terveystenhuollon järjestämiseen liittyviä viimeaikaisia ehdotuksia**

Tässä luvussa käsitellään lyhyesti terveydenhuollon järjestämisestä tehtyjä viimeaikaisia ehdotuksia. Nykyisin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvelvollisuus on kokonaan kuntien vastuulla. Mikäli terveydenhuollon järjestämisessä tehtäisiin sellaisia rakenteellisia muutoksia, joiden seurauksena kuntien vastuu merkittävästi vähenisi, olisi muutoksella luonnollisesti vaikutusta kuntarakenteeseen ja kuntien yhteistyöhön liittyviin uudistushankkeisiin. Terveystenhuollon

uudistamisesta on viime vuosina ja aiemminkin tehty useita ehdotuksia, mutta vielä ei ole tehty lopullista päätöstä koko sosiaali- ja terveydenhuollon kattavasta uudistuksesta. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkemmin analysoida eri ehdotuksia tai niiden vaikutuksia, joten luvussa tyydytään lyhyesti kuvaamaan eräitä viimeaikaisimpia ehdotuksia. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että STM:n ja THL:n mallit ovat hyvin lähellä toisiaan, kun taas Sitran ehdotus poikkeaa edellisistä selvästi. Metropolihallinnon organisoinnin näkökulmasta esitetyt terveydenhuollon järjestämismallit eivät ainakaan suoraan sulje pois mitään hallintovaihtoehtoa (kuntien yhteistyö, kuntaliitos, kaksipuolainen hallintomalli).

#### **4.5.1 Sosiaali- ja terveydenhuollon alueellinen kokeilu**

Sosiaali- ja terveysministeriössä on kesästä 2010 alkaen valmisteltu kokeilua, jossa lähtökohtana on riittävän suuri kunta tai kuntien muodostama alue, joka vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista sekä osasta erityistason palveluja yhtenä kokonaisuutena. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut kokeilun, joka pyritään aloittamaan nopealla aikataululla viidellä kokeilualueella: Kouvola, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri (Eksote), Mikkelin seutu, Suur-Oulu ja Seinäjoki. Kokeilun tarkoituksena on selvittää mahdollisuuksia kehittää sosiaali- ja terveystalvstusjärjestelmää ja kerätä tietoa niistä muutostarpeista, jotka tulee ottaa huomioon esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevassa lainsäädännössä. Kokeilusta on tarkoitus antaa lakiehdotus eduskunnalle tammikuussa 2011 ja kokeilun on tarkoitus kestää vuoden 2014 loppuun. Kokeilussa muodostettavien aluejärjestelyjen päätösvalta- ja rahoitussuhteet ovat vielä selvitettävänä, mutta sosiaali- ja terveysministeriö on korostanut sitä, että järjestämisvastuun ja rahoituksen kytkös ei saa katketa.

#### **4.5.2 Kansallinen tilaaja- rahoittaja**

Suomen itsenäisyyden juhlarahaston (Sitra) Kuntaohjelma julkaisi keväällä 2010 ehdotuksen terveydenhoidon rahoitus- ja ohjausjärjestelmästä. Ehdotuksessa terveydenhuollon rahoitus ja ohjaus keskitettäisiin yhdelle valtakunnalliselle toimijalle, KANSallinen Tilaaja-RAhoittaja, KATIRA:lle siten, että sille kanavoidaan sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuudet, työnantajien nykyisin työterveyshuollon yksiköille työntekijöistään maksama rahoitus sekä kunnallista verorahoitusta. Ehdotuksessa tilaaja erotetaan tuottajista: tilaajaorganisaatiolla eli KATIRA:lla olisi mahdollisimman korkea tilaajaosaaminen, neuvotteluvoima suhteessa tuottajiin ja mahdollisuus ottaa kansalaisten terveystarpeet tasapuolisesti huomioon. Sitran mukaan KATIRA olisi palvelujen järjestäjänä selvästi vahvempi suhteessa palvelujen tuottajiin kuin yksittäiset kunnat, jotka nykyisin ovat järjestämisvastuussa.

Ehdotuksessa perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja vanhustenhuollon palvelun tuottajaksi voisi ryhtyä sekä julkinen että yksityinen organisaatio. Asi-

akkaat voisivat vapaasti valita heille sopivimman vaihtoehdon. Tuottajat voivat olla edelleen kunnallisia, tosin kilpailuneutraliteettisyistä kuntienkin pitänee mallissa yhtiöittää toimintansa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla kunnat voisivat yhdessä perustaa yhtiön, joka kilpailisi yksityisten terveydenhuollon tuottajien kanssa.

Sitran ehdotuksessa asiakkaat siirtyvät tarvittaessa perusterveydenhuollon tuottajien lähettämänä jatkohoitoon joko erikoissairaanhoidon tai vanhuspalveluihin, joissa tuottajakenttä on myös vapautettu kilpailulle. Mallissa kilpailun ulkopuolelle jätetään vaativin erikoissairaanhoidon sekä ensiapu ja päivystystoiminta. Kansaneläkelaitoksen hallinnoiman nykyisen sairausvakuutuksen asema jäisi ehdotuksessa ennalleen. Sitran mukaan ehdotus vähentäisi terveydenhuollon rahoituskanavia, lisäisi kansalaisten tasa-arvoa terveystalouden saannissa ja tehostaisi terveystalouden tuotantoa. Sitran ehdotus soveltuisi mihin tahansa ehdotetuista metropolihallintomalleista.

#### **4.5.3 Yksikanavainen alueellinen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusmalli**

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on tehnyt oman ehdotuksensa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja rahoituksesta (Pekurinen ym. 2010). Ehdotuksessa kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon julkinen rahoitus (kunnat, valtio, kansaneläkelaitos) koottaisiin 12–15 alueelliselle palvelujen järjestäjälle, jotka vastaisivat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä ja rahoittamisesta alueensa asukkaille. Ehdotetut alueelliset yksiköt vastaisivat kaikkien nykyisten kunnallisten sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä alueensa asukkaille sekä asukkaidensa hoitamisesta aiheutuvista lääkemenoista. Ehdotuksessa alueyksiköiden rahoitus järjestettäisiin siten, että kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon nykyiset valtionosuudet ohjattaisiin alueelliselle toimijalle, esimerkiksi palvelujen suhteellista tarvetta kuvaavien kriteerien perusteella ja lisäksi kunnat maksaisivat alueelliselle palvelujen järjestäjälle ja rahoittajalle korvauksen palvelujen järjestämisestä asukasluvun mukaan (euroa per asukas). Kansaneläkelaitoksen hallinnoiman sairausvakuutuksen maksamia korvauksia vastaava rahamäärä ohjattaisiin alueelliselle järjestäjälle ja rahoittajalle. THL:n ehdotuksessa ei oteta kantaa alueellisten yksiköiden hallintomalliin.

## 5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tässä selvityksessä on käsitelty metropolialueen vaihtoehtoisia hallintomalleja taloustutkimuksen näkökulmasta. Raportissa nojaudutaan aihepiiriä käsitelleisiin koti- ja ulkomaisiin tutkimuksiin sekä viimeaikaisiin Helsingin seudun hallintomallia koskeviin selvityksiin.

Helsingin seudulle ja Suomelle yleisemminkin on haluttu hakea mallia muualta maailmasta. Muiden maiden metropolihallintomalleja arvioitaessa on kuitenkin tarkoin mietittävä kunkin järjestelmän vertailukelpoisuus ja sovellettavuus Suomen olosuhteisiin. Suomi on kansainvälisesti verrattuna poikkeustapaus kuntien itsemääräämisoikeuden, tehtävien laajuuden ja rahoituksen suhteen. Suomessa kunnat ja kuntayhtymät muodostavat paikallishallinnon, kun monissa muissa maissa kuntien lisäksi käytössä on myös hallinnon välitaso, jota pohjoismaissa kutsutaan maakuntatasoksi. Kokemukset välihallinnon toimivuudesta Suomelle lähinnä vertailukelpoisista pohjoismaista ovat ristiriitaisia. Ruotsissa malli näyttää toimineen kohtuullisen hyvin, kun taas Norjassa ja Tanskassa välihallinto on ollut pettymys. Välitason hallintoon on siksi liitettävä merkittäviä varauksia Suomen kokoisille pienille maille ainakin laajasti sovellettuna. Helsingin seutu saattaa kuitenkin Suomenkin oloissa muodostaa poikkeuksen tähän ”sääntöön” ja siksi pääkaupunkiseudun tulevaa hallintomallia mietittäessä on syytä pitää kaksiportainen järjestelmä mukana eräänä vaihtoehtona.

Kaksitasoinen hallintomalli olikin Vantaan aloitteesta selvityksen kohteena Helsingin ja Vantaan yhdistymisselvityksen rinnalla. Kaksitasoista hallintoratkaisua tarkasteltiin virkatyönä eri työryhmissä useasta näkökulmasta. Kaksiportainen järjestelmä ei lopulta saanut selvitystä tehneissä työryhmissä kannatusta, vaan yleisesti ottaen kuntien yhteistyötä pidettiin parempana vaihtoehtona kuin uuden hallintotason perustamista. Sen sijaan Tampereen yliopiston tutkijat liputtavat omassa tutkimuksessaan selvästi seutuhallintomallin puolesta. He antaisivat maankäytössä, asumisessa ja joukkoliikenteessä metropolin tasoiselle seutuhallinnolle kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen paljon valtaa: esimerkiksi maankäytössä kunnille jäisi Tampereen yliopiston esityksessä vain asemakaavoitus. Tutkimuksessa ei oteta kantaa kyseisen seutumallin rahoitusjärjestelmään, vaikka ehdotus muuttaisi nykyistä asetelmaa merkittävästi. Tampereen yliopiston esittämä malli tarkoittaisi mitä todennäköisimmin sitä, että metropolialueelle pitäisi perustaa kuntien välinen tasausjärjestelmä, sillä kaavoituksen kokonaisvastuun siirtäminen kunnilta seutuhallinnolle muuttaisi kuntien verotulojen kertymää. Tällainen tasausjärjestelmä voitaisiin rahoittaa kunnilta kerättävillä maksuilla tai seutuverolla, kuten esimerkiksi OECD on ehdottanut vuonna 2003 julkaistussa Helsingin seutua koskevassa selvityksessään. Tällaiset rahoitusratkaisut vaatisivat myös vaaleilla valitun seutuvaltuuston perustamista.

Kaksitasoinen hallintomalli saattaisi olla perusteltu, jos se lisäisi paikallisdemokratiaa ja jos sen avulla voitaisiin sisäistää ulkoisvaikutuksia. Pohjoismaiset kokemukset maakuntahallinnosta ovat kuitenkin osoittaneet, että äänestäjät eivät ole olleet kiinnostuneita maakuntavaaleista, vaan äänestysasteet ovat jääneet alhaisiksi. Lisäksi maankäyttö, asuminen ja liikenne eivät yksin ole niin merkittäviä tehtäviä, että pelkästään niiden takia kannattaisi perustaa vaaleilla valittavaa seutuvaltuustoa ja omaa verotusoikeutta. Pitäisikö siis seutuhallinnolle siirtää kunnilta muutakin kuin vain maankäyttö, asuminen ja liikenne? Ainakaan pohjoismaiset esimerkit eivät tähän näytä rohkaisevan, sillä Norjassa sairaalat siirrettiin maakunnilta valtiolle vuonna 2002 ja vuonna 2007 Tanskan maakuntien tehtäviä supistettiin ja samalla niiltä poistettiin verotusoikeus.

Olisiko siis kuntaliitos Helsingin seudulle paras ratkaisu? Kuntien yhdistyminen olisi Helsingin seudulla perusteltua, jos liitoksen seurauksena saataisiin merkittäviä tehokkuushyötyjä esimerkiksi saavutettavien mittakaavaetujen tai ulkoisvaikutusten sisäistämisen myötä. Lisäksi kuntaliitoksen seurauksena metropolialueen asukkaiden tasa-arvo palvelujen saannissa kasvaisi, kun palvelutaso yhtenäistyisi ja palvelujen kustannukset rahoitettaisiin yhteisestä veropohjasta. Samalla kuntien välisestä haitallisesta kilpailusta aiheutuvat ongelmat esimerkiksi maankäyttöön liittyen loppuisivat. Suuri kuntayksikkö olisi erillisiä kuntia merkittävämpi neuvottelukumppani valtion kanssa ja yhden kunnan metropolialue pystyisi todennäköisesti paremmin vastaamaan kaupunkiseutujen väliseen kansainväliseen kilpailuun.

Kuntaliitoksen ongelmat ja riskit eivät kuitenkaan myöskään ole vähäisiä. Ensinnäkin valtaosa kuntien palveluista on työvoimavaltaisia hyvinvointipalveluja, joiden järjestämisessä on vaikeaa saavuttaa huomattavia mittakaavahyötyjä. Lisäksi tiedossa on, että liitoksien yhteydessä uuden kunnan kustannukset alkuvaiheessa lähes vääjäämättä kasvavat, kun palvelutasoissa ja työntekijöiden palkoissa olevia eroja joudutaan harmonisoimaan. Kuntaliitoksen myötä asukkaiden ja veronmaksajien vaihtoehdot vähenisivät ja siten kuntien välisen kilpailun etuja menetettäisiin. Voidaan myös kysyä, johtaisiko Helsingin ja Vantaan yhdistyminen kuntaan, joka olisi paikallisdemokratian kannalta liian suuri ja toisaalta koko metropolialueen ongelmien ratkaisemisen kannalta liian pieni. Helsingin seudun tapauksessa edellä kuvattujen kuntaliitoksen hyötyjen saavuttamisessa parasta olisi, jos liitos kattaisi riittävän suuren osan metropolialueesta. Toisin sanoen, liitoksessa pitäisi mieluummin olla mukana pääkaupunkiseudun kaikki kolme suurinta kaupunkia lisättynä Kauniiaisella. Pelkästään Helsingin ja Vantaan välisessä liitoksessa on vaarana, että Espoo ja Kauniainen vetäytyisivät koko metropolialueen kehittämisvastuusta ja lopputuloksena olisi alueen jakautumiskehityksen kiihtyminen. Helsingin ja Vantaan mahdollinen yhdistyminen voisi toisaalta myös saada alulle prosessin, joka lopulta johtaisi myös Espoon ja Kauniaisen mukaantuloon.



Jos kuntaliitos tai kaksitasoinen hallintomalli ei Helsingin seudulla toteudu, jälle jäävä vaihtoehto on kuntien välinen yhteistyö ja sen tiivistäminen. Useissa maissa kuntien välinen yhteistyö onkin keskeinen ratkaisumalli metropolialueen tasosten tehtävien järjestämisessä. Maankäytön, asumisen ja joukkoliikenteen suunnittelu ja koordinointi voidaan tällöin järjestää yhteistyöelimen toimesta ilman sitoutumista hallintomalleihin tai kuntaliitokseen. Hyvänä puolena yhteistyössä on joustavuus: kunnat voivat osallistua yhteistyöhön kaikkien yhteisessä intressissä olevissa kysymyksissä mutta samalla säilyttää itsenäisyytensä paikallisesti tärkeissä asioissa. Parhaimmassa tapauksessa yhteistyöllä saavutetaisiin kuntien välisen kilpailun hyvät puolet ja samalla vältettäisiin haitallinen kilpailu. Yhteistyötä edesauttaa Suomessa kuntien väliset tasausjärjestelmät ja sosiaaliturvajärjestelmä, joka vähentää kuntien välisen kilpailun haitallisia vaikutuksia. Kunnat tekevät Helsingin seudulla jo nyt merkittävää yhteistyötä HSL:n, HSY:n, HUS:n ja Uudenmaan liiton puitteissa. Kuntien yhteistyötä pitäisi silti pääkaupunkiseudulla kehittää edelleen esimerkiksi maankäyttöön ja suuriin liikenneratkaisuihin liittyen. Eräs harkinnan arvoinen vaihtoehto voisi olla OECD:n jo vuonna 2003 ehdottama metropolialueen yhteinen ”supervirasto” tai vastaava, jota johtaisi alueen kuntien johtavista paikallispoliitikoista koostuva elin ja joka valmistelisi ja koordinoisi koko metropolialuetta koskevia kysymyksiä. Metropolialueen suunnittelu ja merkittävien hankkeiden valmistelu pitäisi tehdä yhteistyössä valtion kanssa.

Selvityksen yhteenvetona voidaan todeta, että kaikki julkisuudessa käsitellyt hallintomallit (kuntaliitos, kaksitasoinen hallintomalli ja itsenäisten kuntien yhteistyö) voisivat ratkoa metropolialueen ongelmia. Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan välinen kuntaliitos ratkaisisi välittömästi kuntapalvelujen ylikunnallisiin vaikutuksiin, segregatioon ja kuntien väliseen haitalliseen kilpailuun liittyviä ongelmia. Kuntien yhdistymiseen sisältyy kuitenkin aina myös riskejä kustannusten kasvusta. Viimeaikaisiin ehdotuksiin kaksiporaisesta hallintomallista on syytä suhtautua varovaisuudella, johtuen siihen liittyvistä hallinnon päällekkäisyyksistä ja rahoitusta koskevista avoimista kysymyksistä. Kuntien yhteistyön merkittävä tiivistäminen erityisesti maankäyttöön ja asumiseen liittyen pitäisi asettaa Helsingin seudun lähitulevaisuuden vähimmäistavoitteeksi.

## Lähteet

- Aronkytö Timo – Hallipelto Aatos – Kangasharju Aki (2010): Uusi terveydenhoidon rahoitus- ja ohjausjärjestelmä. Sitran selvityksiä 24.
- Bird Richard – Slack Enid (2004): Fiscal Aspects of Metropolitan Governance, International Tax Program Paper 0401. Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.
- Blom-Hansen Jens (2010): Local government in Denmark, teoksessa Moisio Antti (toim.): Local Public Sector in Transition, A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsinki 2010, s. 63–94.
- Fox William F. – Gurley Tami (2006): Will Consolidation Improve Sub-National Governments? Policy Research Working Paper 3913, World Bank.
- Harjunen Oskari – Saarimaa Tuukka – Tukiainen Janne (2010): Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät, VATT-Muistioita 12, VATT, Helsinki 2010.
- Hautamäki Antti (2010): Metropolin hyvinvointi, Jyväskylän yliopisto ja Demos Helsinki, Erweko Painotuote Oy, Helsinki 2010.
- Helsinki-Vantaan-selvityksen seurantaryhmä (2010): Helsinki-Vantaa-selvitys: loppuraportti, [http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/seutuselvitykset/HeVa-selvitys/HeVa\\_loppuraportti\\_2011.pdf](http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/seutuselvitykset/HeVa-selvitys/HeVa_loppuraportti_2011.pdf).
- Kaksiportaisen seutuhallinnon seurantaryhmä (2010): Kaksiportaisen seutuhallinnon selvitys: loppuraportti, [http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/seutuselvitykset/KP-selvitys/Seha\\_raportti\\_2010.pdf](http://www.hel2.fi/Helsinginseutu/seutuselvitykset/KP-selvitys/Seha_raportti_2010.pdf).
- Moisio Antti (2010): Local public sector in transition: A Nordic perspective. VATT-Publications 56, VATT, Helsinki 2010.
- Moisio Antti – Loikkanen Heikki A. – Oulasvirta Lasse (2010): Public services at the local level - The Finnish way, VATT policy Reports 2, VATT, Helsinki 2010.
- Musgrave Richard A. – Musgrave Peggy B. (1980): Public Finance in Theory And Practice, 3rd edition, McGraw-Hill.
- Oates Wallace (1999): An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3 (Sep., 1999), pp. 1120–1149
- OECD (2003): OECD Territorial Reviews: Helsinki, Finland, OECD Publications, Paris.
- Pekurinen Markku - Erhola Marina - Häkkinen Unto - Jonsson Pia Maria - Keskimäki Ilmo - Kokko Simo - Kärkkäinen Jukka - Widström Eeva - Vuorenkoski Lauri (2010): Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen

rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen julkaisuja, Helsinki.

Shah Anwar (2010): Adapting to a Changing World: Reflections on the Reform of Local Governance for the Next Decade, teoksessa Moisio Antti (toim.): Local Public Sector in Transition, A Nordic Perspective, VATT Publications 56, VATT, Helsinki 2010, s. 63–94.

Slack Enid (2007): Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance, Policy Research Working Paper 4317, World Bank.

Solé-Ollé A. (2006): Expenditure spillovers and fiscal interactions: Empirical evidence from local governments in Spain, Journal of Urban Economics 59, 32–53.

Tolkki Helena - Airaksinen Jenni - Haveri Arto (2010): Metropolihallinta, Neljä mallia maailmalta ja niiden sovellettavuus Suomessa, Ympäristöministeriön julkaisuja, Helsinki 2010.



**VATT VALMISTELURAPORTIT -SARJASSA ILMESTYNEITÄ**  
**PUBLISHED VATT POLICY REPORTS**

1. Janne Tukiainen – Ville Mälkönen: Jätekuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset. Helsinki 2010.
2. Antti Moisio – Heikki A. Loikkanen – Lasse Oulasvirta: Public services at the local level – The Finnish way. Helsinki 2010.
3. Juha Halonen – Timo Rauhanen – Erkki Siivonen: Julkisten organisaatioiden veroetuedet. Helsinki 2010.
4. Tuuli Ylinen: Työkyvyttömyyseläkkeet ja työnantajan omavastuuperiaate TEL:sta TyEL:iin. Helsinki 2010.
5. Outi Kröger – Timo Rauhanen (toim.): Verotuet Suomessa 2009. Helsinki 2010.
6. Jenni Pääkkönen: Koulutuksen markkinoilla – arvioita ammattikorkeakoulujen tehokkuuseroista ja niiden syistä. Helsinki 2010.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS  
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL  
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus  
Government Institute for Economic Research  
P.O.Box 1279  
FI-00101 Helsinki  
Finland

ISBN 978-951-561-965-5  
ISSN 1798-0305

